



Nový pakt o migraci a azylu



Obsah:

ÚVOD	3
OBSAH PAKTU	4
SDĚLENÍ KOMISE O NOVÉM PAKTU O MIGRACI A AZYLU	5
NÁVRH NAŘÍZENÍ O ZAVEDENÍ PROVĚŘOVÁNÍ STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ NA VNĚJŠÍCH HRANICÍCH.....	8
POZMĚNĚNÝ NÁVRH NAŘÍZENÍ O ZAVEDENÍ SPOLEČNÉHO POSTUPU PRO MEZINÁRODNÍ OCHRANU V UNII.....	9
NÁVRH NAŘÍZENÍ O ŘÍZENÍ AZYLU A MIGRACE	9
NÁVRH NAŘÍZENÍ O ŘEŠENÍ KRIZOVÝCH SITUACÍ A ZÁSAHŮ VYŠŠÍ MOCI V OBLASTI MIGRACE A AZYLU	11
POZMĚNĚNÝ NÁVRH NAŘÍZENÍ O ZŘÍZENÍ SYSTÉMU EURODAC PRO POROVNÁVÁNÍ BIOMETRICKÝCH ÚDAJŮ	12
AKTUÁLNÍ STAV PROJEDNÁVÁNÍ NA ÚROVNI EU.....	13
EVROPSKÝ PARLAMENT	13
RADA.....	13
POZICE VLÁDY ČR	13
STANOVISKO PARLAMENTU ČR....	133

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	EDICE: VYBRANÁ TÉMATA
Název: Nový pakt o migraci a azylu	Typ edice: online, ISSN 2533-414X
Autoři: Tetourová, E.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3
Číslo: Vybraná témata č. 34/2020	První vydání edice: leden 2005
Datum: listopad 2020	Frekvence vydání edice: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: aktuální témata relevantní pro činnost Parlamentu České republiky
Pakt; migrace; azyl; mezinárodní ochrana; dublinské nařízení; solidarita; relokační; návratové sponzorství	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Shrnutí

Nový pakt o migraci a azylu obsahuje přístup nově ustavené Evropské komise k reformě migrační a azylové politiky EU. Zahrnuje balíček iniciativ předložených koncem září 2020, jejichž obsah staví na návrzích předchozí Komise, které modifikuje či doplňuje o další opatření. Cílem je odblokovat jednání o nich prostřednictvím nabídnutí nových řešení problematických otázek a přispět tak k celkovému završení předchozího reformního úsilí. Jedná se o komplexní přístup, který slučuje politiky v oblastech migrace, azylu, integrace a správy hranic. Tento text popisuje hlavní prvky návrhů předložených v jeho rámci.

New Pact on Migration and Asylum sets out the approach of the newly established European Commission to reform the EU migration and asylum policy. It includes a package of initiatives introduced at the end of September 2020 that build on the previous Commission's proposals which have been modified or complemented by further measures. The aim is to unblock institutional negotiations on them by offering new solutions to problematic issues and thus to contribute to the overall completion of previous reform efforts. It is a comprehensive approach that combines policies in the areas of migration, asylum, integration and border management. This text describes the main elements of the proposals submitted under the pact.

Keywords: pact; migration; asylum; international protection; Dublin regulation; solidarity; relocation; return sponsorship

Obsah

ÚVOD.....	3
OBSAH PAKTU.....	4
SDĚLENÍ KOMISE O NOVÉM PAKTU O MIGRACI A AZYLU	5
NÁVRH NAŘÍZENÍ O ZAVEDENÍ PROVĚŘOVÁNÍ STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ NA VNĚJŠÍCH HRANICÍCH	8
POZMĚNĚNÝ NÁVRH NAŘÍZENÍ O ZAVEDENÍ SPOLEČNÉHO POSTUPU PRO MEZINÁRODNÍ OCHRANU V UNII	9
NÁVRH NAŘÍZENÍ O ŘÍZENÍ AZYLU A MIGRACE	9
NÁVRH NAŘÍZENÍ O ŘEŠENÍ KRIZOVÝCH SITUACÍ A ZÁSAHŮ VYŠŠÍ MOCI V OBLASTI MIGRACE A AZYLU	11
POZMĚNĚNÝ NÁVRH NAŘÍZENÍ O ZŘÍZENÍ SYSTÉMU EURODAC PRO POROVNÁVÁNÍ BIOMETRICKÝCH ÚDAJŮ	12
AKTUÁLNÍ STAV PROJEDNÁVÁNÍ NA ÚROVNI EU.....	13
EVROPSKÝ PARLAMENT	13
RADA.....	13
POZICE VLÁDY ČR	13
STANOVISKO PARLAMENTU ČR.....	13

Úvod

V rámci [pracovního programu pro rok 2020](#) avizovala Evropská komise pod hlavičkou priority s názvem „Podpora evropského způsobu života“ svůj záměr předložit tzv. [nový pakt o migraci a azylu](#) (dále jen „pakt“), s cílem dokončit dříve započatou reformu migrační a azylové politiky EU. Plánované zveřejnění v prvním čtvrtletí oddálila pandemie covidu-19, kvůli níž byla Komise nucena některé priority přehodnotit. I v rámci [revidovaného pracovního programu](#) z května 2020 však danou iniciativu označila za nadále nezbytnou a urgentní s tím, že bude trvat na jejím předložení co možná nejdříve. Kromě všudypřítomné hrozby další vlny migrační krize a související nutnosti řešení přetrvávajících systémových problémů v této oblasti stála za jejím nasazením mimo jiné

snaha, aby byl dán dostatečný prostor pro projednání a schválení navržených opatření a celkové dokončení reformy ještě v rámci funkčního období této Komise. Celý proces byl začátkem září urychlen požárem v uprchlickém táboře Moria na řeckém ostrově Lesbos, na nějž o týden později reagovala předsedkyně Komise Ursula von der Leyen ve svém projevu o stavu Unie¹, v jehož rámci oznámila předložení paktu dne **23. září**. Jeho vzniku předcházela dvě kola veřejných konzultací, do nichž se mohly zapojit všechny členské státy, jejich parlamenty, Evropský parlament, občanská společnost, sociální partneři i podniky.

Obsah paktu

Součástí předmětného balíčku je průvodní [sdělení Komise o novém paktu o migraci a azylu](#) (dále jen „sdělení“) a na něj navazujících **pět legislativních návrhů**, z nichž tři jsou předkládány zcela nově a dva ve formě tzv. pozměněných návrhů:

- [Návrh nařízení o řízení azylu a migrace](#)
- [Pozměněný návrh nařízení o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii](#)
- [Návrh nařízení o zavedení prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích](#)
- [Návrh nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu](#)
- [Pozměněný návrh nařízení o zřízení systému Eurodac pro porovnávání biometrických údajů](#)

Celý pakt je třeba chápat ve světle iniciativ na **komplexní reformu společného evropského azylového systému** (dále také jako „SEAS“) z pera předchozí Komise, předložených v [květnu](#) a [červenci](#) roku 2016 a následně pak také v [září](#) 2018, z nichž vychází a obsahově na ně navazuje. Jedná se zejména o tzv. [procedurální nařízení](#), [kvalifikační nařízení](#), [přepracovanou směrnici o podmínkách přijímání](#), [nařízení o Agentuře EU pro otázky azylu](#), [přepracované nařízení o zřízení systému Eurodac](#), [nařízení o rámci Unie pro znovusídlování](#) a [přepracovanou směrnici o navracení](#), jejichž projednávání na úrovni EU doposud méně, či více úspěšně probíhá (resp. je zmrazeno). Smyslem paktu tak nemá být nová reforma nahrazující dříve navržené legislativní změny, ale naopak oživení diskusí o předmětných tématech a snaha o překonání některých překážek a úspěšné završení dosavadního úsilí. Staví přitom na výsledcích vyjednávání mezi Evropským parlamentem a Radou a dosažených politických dohodách, které doplňuje o nové prvky nahrazující některá dřívější kontroverzní řešení (typicky zavedení trvalého přerozdělovacího mechanismu žadatelů o azyl v rámci EU zahrnutého v [revizi tzv. dublinského nařízení](#), označované také jako „Dublin IV“).

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR přijal ke zmíněné revizi dublinského nařízení v září 2016 [odůvodněné stanovisko](#) pro rozpor se zásadou subsidiarity, v jehož rámci opětovně odmítl návrh na zavedení trvalého krizového relokačního mechanismu s tím, že jeho potřebnost nebyla

¹ Projev o stavu Unie v roce 2020. K dispozici z: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_cs [30. 11. 2020].

ze strany Komise dostatečně přesvědčivě vysvětlena ani zdůvodněna. V této souvislosti pak zpochybnil také jeho pevné zařazení do rámce dublinských pravidel, která jsou zamýšlena pro řízení běžných migračních toků a nikoli pro řešení nouzových situací. Smlouva o fungování Evropské unie podle něj nabízí pro tyto případy čl. 78 odst. 3, na základě kterého mohou být přijata dočasná opatření, ocitne-li se některý členský stát v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí v potížích. V návaznosti na to také zdůraznil, že EU navíc již disponuje nástrojem pro řešení krizových situací v podobě institutu dočasné ochrany. Kromě toho upozornil na celou řadu praktických nedostatků i fakt, že předchozí dočasné relokační mechanismy kýžený efekt nepřinesly a není tudíž důvod se tohoto řešení držet a za každou cenu jej prosazovat.

Kromě českého Senátu přijalo odůvodněné stanovisko k tomuto návrhu dalších šest parlamentních komor (mimo parlamentů zemí V4 také italský Senát a rumunská Poslanecká sněmovna).

Také k ostatním návrhům předloženým v rámci první části reformy SEAS v roce 2016 byla pozice výboru spíše odmítavá.

Kromě zmíněných legislativních návrhů, jejichž obsah bude podrobněji rozebrán dále, zahrnuje balíček také **několik nelegislativních dokumentů**, které mají charakter doporučení či pokynů Komise v dalších souvisejících oblastech. Jedná se o:

- Doporučení Komise o mechanismu EU pro připravenost a řešení krizí v souvislosti s migrací, jehož cílem je zajištění připravenosti Unie na neočekávané migrační vlny prostřednictvím propojení existujících krizových nástrojů, předvídání a monitorování kapacit členských států;
- Doporučení Komise o spolupráci mezi členskými státy, pokud jde o operace prováděné plavidly vlastněnými nebo provozovanými soukromými subjekty za účelem pátracích a záchranných činností, jehož cílem je podpořit a usnadnit provádění soukromých pátracích a záchranných operací, a navazující Pokyny Komise k provádění pravidel EU, pokud jde o vymezení napomáhání neoprávněnému vstupu, přechodu a pobytu a zabránění tomuto napomáhání, jejichž cílem je dekriminálizace příslušných operací;
- Doporučení ohledně legálních možností poskytování ochrany v EU týkající se podpory dobrovolného přesídlování a přijímání osob z humanitárních a dalších obdobných důvodů. Jeho cílem je prevence nelegální migrace ve skutečně opodstatněných případech.

Sdělení Komise o novém paktu o migraci a azylu

Průvodní sdělení vysvětluje základní myšlenky nového přístupu Komise, specifikuje nástroje pro jejich uskutečnění a nastiňuje další plánované aktivity v tomto směru. Zmíněný přístup usiluje o komplexní propojení unijních politik v oblastech migrace, azylu, integrace a správy hranic s cílem:

- celkově **zrychlit migrační procedury**, včetně zjednodušení postupů v oblasti udělování azylu a navrácení;
- **zkvalitnit správu hranic**, včetně ověřování totožnosti a zdravotních a bezpečnostních kontrol, s pomocí moderních IT systémů a silnějších a efektivnějších agentur;
- **zajistit účinnou návratovou politiku** založenou na koordinovaném přístupu členských států;
- **zajistit připravenost EU na krizové situace** i její rychlejší akceschopnost;

- vytvořit funkční **mechanismus solidarity** pro pátrací a záchranné operace a pro naléhavé a krizové situace;
- **eliminovat nelegální migraci** a naopak **rozvíjet udržitelné legální cesty** pro osoby, které potřebují ochranu, zohledňující potřeby unijního pracovního trhu;
- zaměřit se více na vnější aspekty migrace a **navázat vzájemně výhodná partnerství s klíčovými třetími zeměmi původu a tranzitu** za účelem řešení příčin nelegálních pohybů, boje proti převaděčství, pomoci uprchlíkům pobývajícím ve třetích zemích a podpory dobře řízené legální migrace;
- prosazovat **účinné integrační politiky**.

Uvedené cíle promítá Komise do **sedmi základních pilířů paktu**, v jejichž rámci bude postupně realizovat konkrétní opatření:

I. Vytvoření společného evropského rámce pro řízení migrace a azylu

Klíčové prvky:

- povinné předvstupní prověřování migrantů vstupujících na území EU;
- zrychlená azylová a návratová hraniční procedura;
- nový mechanismus solidarity s postiženými členskými státy;
- efektivnější a koordinovaná návratová politika;
- interoperabilita relevantních informačních systémů a intenzivnější zapojení příslušných agentur EU.

II. Vytvoření spolehlivého systému připravenosti a reakce na krize

Klíčové prvky:

- monitorování kapacit jednotlivých členských států, předvídání a plánování;
- propojení existujících krizových nástrojů;
- koncept pomoci pro státy v první linii.

III. Zajištění integrované správy hranic

Klíčové prvky:

- dosažení jednotného postupu všech zúčastněných subjektů;
- dokončení implementace posíleného mandátu agentury Frontex, resp. Evropské pohraniční a pobřežní stráže;
- propojení informačních systémů.

IV. Posílení boje proti převaděčství

Klíčové prvky:

- boj proti zločineckým sítím;
- posílení spolupráce s příslušnými agenturami EU (Europol, Frontex, Eurojust);
- postih nelegálního zaměstnávání migrantů;

- spolupráce se třetími zeměmi.

V. Spolupráce s mezinárodními partnery

Klíčové prvky:

- migrace jako ústřední téma vztahů s klíčovými partnerskými zeměmi (západní Balkán, severní Afrika a Turecko);
- budování vzájemně výhodných spojení;
- rozvojová pomoc;
- implementace dohod o zpětném přebírání migrantů;
- využití přesahu do vízové politiky.

VI. Zatraktivnění EU pro kvalifikované a talentované lidi

Klíčové prvky:

- dokončení reformy směrnice o modrých kartách;
- zajištění implementace směrnice o podmínkách vstupu a pobytu za účelem studia a výzkumu;
- revize směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech a směrnice o jednotném povolení;
- vytvoření fondu talentů EU.

VII. Podpora integrace v zájmu inkluzivnějších společností

Klíčové prvky:

- posílení spolupráce s hospodářskými a sociálními partnery i regionální a lokální úrovni.

Základem realizace paktu má být **návaznost na již dříve učiněné reformní i jiné kroky, jejich finalizace, zajištění účinné implementace a eventuální doplnění o další opatření**. Z hlediska reformy SEAS podporuje Komise předběžné politické dohody týkající se projednávání [kvalifikačního nařízení](#) a [přepřacované směrnice o podmínkách přijímání](#). Apeluje dále na rychlé přijetí [nařízení o Agentuře EU pro otázky azylu](#) i na pokrok ohledně [nařízení o rámci Unie pro znovuusídlování](#) upravujícího přesídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů. Rovněž v oblasti navracení navazuje na [revizi návratové směrnice](#) z roku 2018 s tím, že počítá s intenzivním operativním zapojením posílené agentury Frontex, ale i rolí **návratového koordinátora**, jehož jmenování v rámci předloženého paktu iniciuje.

Pozměňuje naopak dříve navrhované [procedurální nařízení](#), v jehož rámci navzájem propojuje azylové a návratové řízení na vnější hranici. V souvislosti s tímto krokem je předkládán také nový návrh **nařízení o prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích**, který má pomoci hned v prvním stadiu odlišit osoby způsobilé pro návrat. Zcela pak Komise nahrazuje neúspěšnou [revizi dublinského nařízení](#) z roku 2016, namísto níž předkládá nové **nařízení o řízení azylu a migrace**. V návaznosti na obsah tohoto nařízení, upravujícího mimo jiné nově pojatý mechanismus solidarity ve výjimečných situacích, pak přichází s návrhem **nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu**, které tyto případy blíže specifikuje a upravuje speciální postup členských států v reakci na ně. V souvislosti se zefektivněním správy hranic a zintenzivněním boje proti nelegálnímu přistěhovalectví Komise dále předkládá návrh

na úpravu dříve navržené [revize nařízení o zřízení systému Eurodac](#), jehož cílem je zajištění provázanosti této databáze s ostatními relevantními systémy.

Na popsany legislativní balíček by měla Komise v nadcházejících měsících a letech navázat **předložením dalších dokumentů**, převážně strategického charakteru. Mezi nimi:

- **Strategie k budoucnosti Schengenu** usilující o vytvoření jednotného rámce a vodítek pro všechny zúčastněné subjekty v oblasti integrované správy hranic;
- **Strategie pro podporu dobrovolných návratů a reintegrace a strategie pro operativní provádění návratů** s cílem zefektivnit stávající návratovou politiku;
- **Akčního plánu pro boj proti převaděčství na období 2021-2025;**
- **Akčního plánu k integraci a inkluzi na období 2021-2024;**
- **Legislativních i nelegislativních opatření směřujících k podpoře přijímání kvalifikovaných a talentovaných osob ze třetích zemí.**

Podrobný plán realizace paktu je součástí [přílohy](#) popsaného sdělení, včetně orientačního harmonogramu jednotlivých kroků.

Návrh nařízení o zavedení prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích

Podstatou tohoto návrhu je zavedení **povinného předvstupního prověřování migrantů**, tzv. **pre-screeningu**, v místě jejich příchodu na území EU (resp. jejich prvního zachycení).² To by mělo být prováděno u všech osob, které byly zadrženy v souvislosti neoprávněným překročením vnější hranice, a to bez ohledu na to, zda požádaly o mezinárodní ochranu, či nikoli. Stejnou logikou by se měl tento postup vztahovat rovněž na pátrací a záchranné operace na moři. Prověření by pak tímto způsobem měli být také žadatelé o azyl, kteří se nachází na hraničních přechodech, avšak nesplňují podmínky pro vstup na území EU na základě čl. 6 [Schengenského hraničního kodexu](#), a všichni státní příslušníci třetích zemí, kteří byli jakožto neoprávněně pobývající zadrženi již na území některého členského státu.

Daný postup by měl zahrnovat **ověření totožnosti, registraci otisků prstů a dalších biometrických údajů** v systému Eurodac³, **provedení bezpečnostní kontroly** s využitím dostupných databází a **zběžné posouzení zdravotního stavu** a celkové zranitelnosti. Tyto úkony by měly být podle návrhu provedeny ve lhůtě 5 dnů, v krizových situacích ve lhůtě 10 dnů.

Smyslem tohoto opatření je **umožnění předběžné identifikace osob, které skutečně potřebují mezinárodní ochranu, a naopak osob, které by měly být navraceny**, a to na základě jednotného postupu. Pro tyto účely by měl být v jeho rámci vyhotovován protokol, s využitím **unifikovaného formuláře**, který je součástí přílohy předkládaného návrhu nařízení.

Návrh automaticky počítá s monitorovacím mechanismem ohledně dodržování základních práv migrantů, do něhož by měla být zapojena Agentura EU pro základní práva (FRA).

² Zásadněji se tak tento postup dotkne především zemí na vnější hranici EU.

³ Systém umožňuje zemím EU identifikovat žadatele o azyl a osoby, které byly zadrženy v souvislosti s nezákonným překročením vnější hranice Unie. Porovnáním otisků prstů mohou zjistit, zda žadatel o azyl již předtím nepožádal o ochranu v jiné zemi EU, nebo nevstoupil na území Unie nelegálně.

Pozměněný návrh nařízení o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii

Tento návrh mění tzv. [procedurální nařízení](#), které bylo předloženo v rámci první části reformy SEAS v roce 2016 a jehož projednávání doposud nebylo dokončeno. Jeho klíčovým prvkem je zavedení tzv. **azylové a návratové hraniční procedury** umožňující vyřizování některých žádostí o mezinárodní ochranu přímo na vnější hranici (tedy bez nutnosti vstupu na území EU). Jedná se tak fakticky o druhý krok navazující na výše popsany *pre-screening*, v jehož rámci dochází k propojení azylového a návratového řízení.

Daný postup umožňuje **zrychlené posouzení žádosti** (do 12 týdnů) a v případě nevyhovujících parametrů jejich **okamžité překlopení do návratového řízení**, s možností dobrovolného návratu (realizace návratu by měla proběhnout opět do 12 týdnů). S osobami, které žádost o mezinárodní ochranu nepodají, by pak mělo být návratové řízení zahájeno bezprostředně. V této souvislosti počítá návrh rovněž s možností detence, existuje-li k ní důvod.

Využití dané procedury je koncipováno pro **případy, kdy je udělení azylu spíše nepravděpodobné**, tedy například představuje-li žadatel bezpečnostní riziko, prokáže-li se falešnými dokumenty, uvádí-li nepravdivé či neúplné informace, nebo pochází-li ze země, kde je počet úspěšných žádostí nižší než 20 %. Ve všech vyjmenovaných situacích je postup zamýšlen jako **povinný**. V ostatních případech je jeho uplatnění dobrovolné. Vyjmuty jsou nezletilé osoby bez doprovodu a děti do 12 let za doprovodu rodinných příslušníků, nebude-li vyhodnoceno, že představují bezpečnostní riziko.

Podstatou je daný typ žádostí zachytit již na vnějších hranicích a podniknout nezbytné kroky co nejdříve tak, aby v další fázi tyto osoby zbytečně nezatěžovaly azylové systémy členských států. Přirozeně je význam tohoto postupu také preventivní (omezení nelegální migrace a zneužívání azylového systému, zamezení druhotným pohybům).

Návrh nařízení o řízení azylu a migrace

Předloženým návrhem Komise **navazuje na neúspěšnou [revizi dublinského nařízení](#)** z roku 2016, kterou na jeho základě stahuje. Platné dublinské nařízení ([nařízení \(EU\) č. 604/2013](#)), známé také jako „Dublin III“, stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Aktuálně **navrhované nařízení má tento předpis zcela nahradit**. Jeho obsah nicméně do značné míry přebírá a kombinuje jej s pozdějšími novelizačními iniciativami v rámci reformy SEAS, na nichž panovala politická shoda. Podstatou předložení nového předpisu je tak především reflektování **komplexního přístupu k řízení migrace a azylu**, jenž je jedním ze základních pilířů migračního paktu. Návrh zároveň mění platnou [směrnici o dlouhodobě pobývajících rezidentech](#)⁴ a doplňuje aktuálně projednávaný [návrh nařízení, kterým se zřizuje Azylový a migrační fond](#).

Jeho obsah je rozdělen do šesti základních částí. Těmi nejdůležitějšími jsou části týkající se nově koncipovaného společného rámce pro řízení azylu a migrace, pojetí kritérií pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a především úpravy mechanismu solidarity, s nímž Komise opětovně přichází.

⁴ Zkracuje se minimální doba pobytu osob požívajících mezinárodní ochrany potřebná pro získání postavení dlouhodobého rezidenta, a to z 5 let na 3 roky.

I. Společný rámec pro řízení azylu a migrace

V této části Komise v podstatě **zpracovává do nařízení základní myšlenky nového paktu o migraci a azylu**, jak byly popsány výše, a určuje směr, jakým by se měl vyvíjet přístup a politiky jednotlivých členských států i unijních orgánů v této oblasti (tzv. **integrovaná tvorba politik**). V této souvislosti předpokládá předložení **vnitrostátních strategií**, na jejichž základě by měla být následně vypracována **společná unijní strategie** ve všech dotčených oblastech, jejíž naplňování bude každoročně vyhodnoceno ve formě **zprávy o řízení migrace**. Tento rámec bude doplněn systémem **pravidelného monitorování migrační situace** prostřednictvím zpráv o situaci, které bude podávat Komise. Na jejich základě pak bude strategie uzpůsobována aktuálním potřebám. Cílem by měl být silný fungující systém připravený na eventuální mimořádné situace.

II. Kritéria a postupy pro určení příslušného členského státu

Tato část **staví na kritériích a postupech obsažených v původním dublinském nařízení**, přičemž dochází ke **zpřesnění a doplnění** příslušné právní úpravy, včetně nepatrného rozšíření zde obsažených kritérií, s cílem lépe zohlednit vazby žadatelů o mezinárodní ochranu k určitému členskému státu. Nařízení v této části rovněž počítá s výše popsanými kroky *pre-screeningu* a azylové a návratové hraniční procedury i novým mechanismem solidarity, jenž zavádí.

III. Mechanismus solidarity

Klíčovým prvkem nařízení je zakotvení nového **mechanismu konstantní solidarity**, který by se měl uplatnit v jasně definovaných mimořádných situacích. Celý koncept je postaven na **variabilitě možností**, jak mohou jednotlivé členské státy přispět. V principu jsou zachovány relokace žadatelů o mezinárodní ochranu s tím, že alternativou může být převzetí patronátu nad návraty osob, kdy se jeden členský stát jménem jiného ujme odpovědnosti za navrácení osoby, která není oprávněna zůstat na území EU, do země původu. Třetím způsobem je pak bezprostřední operativní podpora, ale i dlouhodobá podpora ve formě pomoci při budování kapacit v oblasti azylového řízení, přijímání nově přichozích osob nebo v rámci návratových operací, případně podpora při reakci na konkrétní migrační trendy, které mají na členské státy dopad, prostřednictvím spolupráce se třetími zeměmi. Ve specifických situacích počítá návrh s následujícími **individuálními solidárními akcemi**:

a) Riziko tlaku na vnitrostátní azylové systémy

V první fázi by si jednotlivé státy mohly samy zvolit, jak zasažený členský stát podpoří (tzv. **flexibilní solidarita**) s tím, že pokud by nebyly uspokojeny jeho akutní potřeby, měly by přistoupit buď k **relokacím**⁵, nebo k výše popsanému **návratovému sponzorství**⁶, případně k jejich vzájemné kombinaci. V případě, že by dobrovolně deklarované závazky nedosáhly více než 30 % z požadovaného cíle, mohla by Komise solidaritu v obou zmiňovaných formách nařídit (tzv. **povinná solidarita**). Členské státy, které se dříve k danému závazku nepřihlásily, by pak musely splnit minimálně 50 % z přiděleného podílu (tzv. **fair share**). Počet osob, o něž by se měl členský stát eventuálně takto postarat, vychází z **distribučního klíče** postaveného rovným dílem na počtu obyvatel a výši jeho HDP. Konkrétní závazek by Komise stanovovala prostřednictvím **prováděcího**

⁵ Vztahuje se na žadatele o azyl a nově rovněž na osoby, kterým již byl přiznán status uprchlíka.

⁶ Týkalo by se osob již určených k návratu. Pokud by se neuskutečnil do 8 měsíců, byly by příslušné osoby přemístěny na území daného státu. Návrh zde počítá s možností volby národnosti.

aktu, s tím, že návrh počítá s určitým **korekčním mechanismem** (snížení podílu o 10 %) pro státy, které v posledních pěti letech vyřídily dvojnásobné množství žádostí z průměru *per capita*.

O tom, zda se členský stát nachází pod tlakem, by rozhodovala Komise na základě jeho žádosti. V úvahu by přitom měla vzít například počet žádostí o mezinárodní ochranu, počet nelegálně pobývajících migrantů, počet rozhodnutí o návratu, plnění doporučení agentur EU, pokud jde o řešení nedostatků ve fungování azylového systému apod. Součástí jejího rozhodnutí by mělo být rovněž **určení solidárního cíle**.

Silnější formou výše popsaného stavu je **vyhlášení krizové situace**. Postup v reakci na něj upravuje Komise zvláštním právním předpisem předkládaným v podobě **návrhu nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu**. Jeho obsah je podrobněji rozebrán dále.

b) Vylodění po pátrací a záchrané operaci na moři

V daných situacích počítá návrh s relokacemi a návratovým sponzorstvím na základě **dobrovolného zapojení** členských států. To by mělo vycházet z předchozího určení potřeb prostřednictvím **každoroční prognostické zprávy**. Na jeho základě by měl být vytvořen tzv. **fond solidarity** založený na závazcích jednotlivých zemí. V případě jejich nezájmu nabízí návrh alternativu v podobě **solidárních aktivit v rámci vnější dimenze**. Pokud by však kapacity fondu nebyly dostatečné (opět méně než 30 % z požadovaného cíle), mohla by Komise svolat tzv. **fórum solidarity** počítající s účastí všech členských států, kde by mohla vyzvat k učinění příslušného závazku, resp. k jeho navýšení. Pokud by ani tento krok nepomohl, mohla by i v tomto případě **solidaritu nařídít**, a to v obou výše popsaných formách (opět minimálně z 50 % přiděleného podílu).

Návrh nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu

Jak bylo naznačeno výše, v **návaznosti na obsah předkládaného nařízení o řízení migrace a azylu** upravuje tento návrh **specificky řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v dané oblasti**. Důvodem vyčlenění této úpravy do zvláštního právního předpisu, je **zjednodušení či úprava některých pravidel azylového a návratového řízení** aplikovatelných za jím předvídaných mimořádných okolností.

Krizové situace

Krizová situace je charakterizována **enormním náparem na azylový, přijímací či návratový systém členského státu s ohledem na počet obyvatel a HDP** vedoucím k jeho celkové nefunkčnosti a narušení fungování společného evropského azylového systému. **Na základě žádosti členského státu by o jejím vyhlášení rozhodovala Komise**, která by zároveň musela prokázat opodstatněnost tohoto kroku (za pomoci relevantních agentur EU).

Pokud jde o mechanismus solidarity v těchto případech, návrh předpokládá automatické uplatnění **povinné solidarity** v jedné z výše popsaných forem, tedy **relokací** či **návratového sponzorství**. Relokace by se však v takovém případě vztahovaly i na osoby v řízení na hranicích (v rámci azylové a návratové hraniční procedury), osoby neoprávněně pobývající na území EU i osoby, které bezprostředně potřebují ochranu. Rovněž návratové sponzorství by podléhalo přísnějším podmínkám.⁷ **Jiná forma solidarity by nebyla přípustná**. Členské státy by však zároveň na základě

⁷ Lhůta pro uskutečnění návratu by byla zkrácena na 4 měsíce. Následně by daný členský stát musel příslušné osoby přemístit na své území.

povolení Komise mohly využít výše popsané **zkrácené hraniční procedury** i na žadatele ze zemí, kde je počet úspěšných žádostí nižší než 75 % (v prodloužených lhůtách).

Praktické provádění relokací a návratového sponzorství by mělo vycházet z návrhů tzv. **krizového fóra solidarity** a na ně navazujících **plánů solidární reakce** předložených jednotlivými členskými státy. Na jejich základě by Komise přijala **prováděcí akt** určující podíl každého členského státu (opět s pomocí **distribučního klíče** na základě počtu obyvatel a výše jeho HDP poměřovaných rovným dílem).

Okamžitá ochrana

Nad rámec výše uvedeného zavádí toto nařízení také institut tzv. okamžité ochrany, jenž **má nahradit nástroj dočasné ochrany** upravený [směrnicí 2001/55/ES](#), kterou ruší. Podstatou je **automatické a bezprostřední udělení mezinárodní ochrany** (nikoli však přímo azylu) **vybraným skupinám osob, které čelí určitému významnému ohrožení**, mimo jiné v důsledku ozbrojeného konfliktu v zemi původu. Ty by Komise měla určit prostřednictvím **prováděcího aktu**, například podle národnosti. Základním předpokladem tohoto kroku je, že se **přijímající členský stát nachází v krizové situaci**. Cílem je zajistit těmto osobám přístup k sociálnímu systému a dalším nárokům s tím, že jejich následný status má být předmětem dalšího posouzení, jakmile pomine tlak na azylový systém, **nejdéle však po jednom roce**.

Vyšší moc

Nařízení **reaguje rovněž na stávající pandemii covidu-19** a **prodlužuje některé lhůty v rámci azylového řízení**, jež na základě této zkušenosti nebylo možné z různých důvodů dodržet. V případě, že se členský stát ocitne do budoucna v obdobné situaci zásahu vyšší moci, **notifikuje** aktivaci tohoto mechanismu Komisi, s odpovídajícím zdůvodněním.

Pozměněný návrh nařízení o zřízení systému Eurodac pro porovnávání biometrických údajů

Tento návrh přináší **úpravu dříve předložené [revize nařízení o zřízení systému Eurodac](#)**, která byla iniciována v rámci reformy SEAS v roce 2016 a doposud nebyla přijata. Jeho cílem je **zajištění širšího a efektivnějšího využití databáze Eurodac a její propojení s ostatními informačními systémy v dané oblasti**.

Eurodac byl zřízen v roce 2000 s cílem pomoci při uplatňování dublinských pravidel, tedy především s určením členského státu, který je příslušný k vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu, a to na základě zde shromažďovaných informací o žadatelích. Aktuálně je jeho využití upraveno [nařízením \(EU\) č. 603/2013](#), k jehož změně předloženým návrhem dochází.

Návrh obsahuje celou řadu technických změn spočívajících ve vytvoření nových funkcionalit (například párování údajů týkajících se jedné osoby), ale i rozšíření okruhu informací, které jsou v dané databázi ukládány, mimo jiné v návaznosti na propojení s ostatními systémy (například údaje o vydaném vízu, jeho prodloužení, dobrovolném návratu apod.). Zásadní novinkou je v tomto ohledu **zařazení informace o bezpečnostním riziku konkrétní osoby**.

Systém by měl nově sloužit k **monitorování neoprávněných sekundárních pohybů a přesídlovaných osob**. V souvislosti s navrženým **mechanismem solidarity** by měl obsahovat také údaje o přechodu odpovědnosti za vyřízení žádosti mezi členskými státy či o relokacích osob s již udělenou mezinárodní ochranou. Návrh dále rozšiřuje kategorie osob, které mají být v Eurodac evidovány, o **osoby zachráněné na moři**.

Popsané změny by měly mimo jiné následně pomoci v **návratovém řízení**.

Aktuální stav projednávání na úrovni EU

Popsané legislativní návrhy budou schvalovány v rámci řádné procedury předpokládající hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. Aktuálně běží lhůta pro přezkum jejich souladu se zásadou subsidiarity ze strany národních parlamentů, která uplyne v polovině ledna 2021.

Evropský parlament

Projednáváním předloženého balíčku byl v rámci Evropského parlamentu pověřen **Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE)**. Úvodní rozprava se uskutečnila již [24. září](#). [19. listopadu](#) pak Evropský parlament uspořádal ve spolupráci s německým předsednictvím **meziparlamentní konferenci na vysoké úrovni k migraci a azylu**, kde si členové LIBE mohli vyměnit názory na jednotlivé iniciativy se svými kolegy z národních parlamentů. Harmonogram jejich dalšího projednávání prozatím není znám.

Rada

[8. října](#) proběhla první výměna názorů na úrovni **Rady pro justici a vnějškové věci (JHA)**. Na její výstupy navázali ministři další rozpravou dne [13. listopadu](#). Poslední letošní zasedání Rady JHA je naplánováno na [14. prosince](#), kde by se měli k tomuto tématu opět vrátit. Původní ambicí stávajícího německého předsednictví bylo dosažení politické dohody o základních prvcích předložených návrhů do konce roku (v podobě přijetí závěrů Rady), což se momentálně nejeví jako reálné. Stěžejní úlohu tak v tomto ohledu pravděpodobně převezme nastupující portugalské předsednictví.

Pozice vlády ČR

Vláda ČR předložený paktu obecně vítá a podporuje v něm vytyčené cíle. Zdůrazňuje, že hlavní penzum snah Komise by mělo směřovat k prevenci nelegální migrace mimo území EU a spolupráci s třetími zeměmi, zesílení ochrany vnějších hranic a nalezení rovnováhy mezi odpovědností a skutečnou solidaritou. Nová evropská migrační a azylová politika podle ní musí být vystavěna na vyváženosti mezi těmito třemi pilíři. Jedině tak bude podle ní možné zajistit odolnost a udržitelnost celého systému. V tomto duchu hodlá vláda ČR prosazovat pozici ohledně jednotlivých částí paktu.

Pokud jde o konkrétní návrhy, vítá zejména myšlenku zavedení azylové a návratové hraniční procedury, jež reflektuje její dlouhodobý požadavek na zefektivnění hraničních procedur a navrácení. Rezervovaně se naopak staví k navrženému mechanismu solidarity, který podle ní opětovně prosazuje relokace, ač v pozměněné flexibilní formě, na úkor jiných solidárních opatření. V souladu se svou dlouhodobou pozicí proto bude volat po jeho širším uchopení. Co se týče nového prvku návratového sponzorství, vláda ČR oceňuje snahu o poskytnutí alternativy k relokacím za předpokladu, že nebude zahrnovat možnost přemístění příslušných osob do jiného členského státu. Návrh podle ní rovněž neodráží reálný průběh návratů, jež může mít značný vliv na úspěch tohoto konceptu. Domnívá se dále, že by do celého mechanismu měla být intenzivněji zapojena Rada.

Stanovisko Parlamentu ČR

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal celý balíček dne 18. listopadu. [Usnesením č. 388](#) vzal na vědomí představení jeho obsahu ze strany gestora (MV ČR) a vyjádřil podporu postoji vlády ke všem jeho součástem. Senát PČR prozatím předmětné iniciativy neprojednal.